

日本の経済計画

飯盛信男

計画化の進展は戦後国家独占資本主義に共通の傾向であり、わが国でも政府による経済政策の体系は歴代内閣の経済計画に集約的に表現されている。本稿では歴代内閣の経済計画の検討をとおして、戦後日本における経済政策の推移を概括してみたい。

もくじ

第一節 昭和三〇年代の経済計画

(一) 極大成長政策への転換

(二) 極大成長政策の展開

第二節 昭和四〇年代の経済計画

(一) 極大成長政策の持続

(二) 極大成長政策の破綻

第三節 低成長過程の経済計画

第四節 危機管理体制の構築

第一節 昭和三〇年代の経済計画 ―極大成長志向の経済計画―

昭和三〇年代は、二〇年代の戦後復興を経て、旺盛な民間設備投資・重化学工業化を軸とした極大成長が志向された時期であり、鳩山内閣・岸内閣・池田内閣・佐藤内閣による四箇の経済計画が作成された。このうち前二者は極大成長政策への転換期に位置し、本格的な極大成長政策の展開は後二者にみられる。

(一) 極大成長政策への転換

戦後復興期と位置づけられる昭和二〇年代は、戦前以下への生活水準据え置きを土台に資本蓄積の条件が強行的に再建された段階であり、それは、物資・労働力・資金面での直接的統制手段をも含む国家の強力な介入によって実現された。この段階の経済計画は物資欠乏状態（供給不足）と国民所得関係統計の不備により、いわゆる物動方式（物資動員計画）―個別産業についての目標設定にとどまり、体系的な計画とはなっていない。また政治状況の不安定さにより、いずれも政府の正式決定には至ることなく流産している。昭和二〇年代に作成された経済計画は一二箇にのぼるが、このうち総合的経済計画と呼べるのは、経済安定本部によって作成された「経済復興計画」（昭和二三―二四年）と「自立経済計画」（昭和二六年）であったといわれている⁽¹⁾。

戦後復興は傾斜生産方式（基礎産業の復興）→ドッジ・ライン（インフレーション収束、単一為替レート設定）を経て朝鮮戦争に至って本格化し、官・財一体となった産業合理化政策が展開され、金融・財政・税制上の優遇措置が導入された。また外為法・外資法制定（貿易管理、外資規制）により、当時は幼稚産業であったわが

国重化学工業の保護・育成が図られた。民間資本の力量の復活により経済政策は昭和二〇年代の直接的介入から三〇年代には間接的誘導策へと転換し、国民経済計算の整備により計画方式も二〇年代の個別的方式から体系的な方式へと転換する⁽²⁾。経済計画が政府による正式決定の形をとるのは昭和三〇年代に至ってからである。

政府による正式決定の最初の経済計画は、鳩山内閣の「経済自立五ヶ年計画」（昭三〇年一月策定）であった。この計画は、特需とアメリカの援助なしで完全雇用と国際収支の均衡を達成すること、すなわち「経済自立」と「完全雇用」の達成を目標としていた。「経済自立」は戦後復興期の目標、「完全雇用」はこれ以降の成長志向の諸計画が目標として掲げたものであり、この計画は復興期から高度成長期への転換期に位置するものであった。

正常貿易による国際収支均衡達成と生産年令人口の急増を吸収しうる雇用拡大（経済拡大）が至上命令として指摘され、輸出産業や重化学工業を中心とする第二次産業の拡大強化が強調されていた。経済自立と完全雇用を達成するための重点政策課題としては、①設備の近代化 ②貿易の振興 ③自給度の向上 ④消費の節約（貯蓄増強）があげられた。

この計画では昭和二〇年代の物動的手法にかわってはいじめて国民所得分析手法が計画作成の方法として採用された。経済成長率は就業人口増加率（二％）プラス労働生産性上昇率（三％）の五％と推計され、これに対応する支出面ではいくつかの選択的パターンを示し最適なものを求めて段階的に接近してゆく方法（コルム方式）がとられた。だが実際の成長率は計画の倍近く、鉱工業生産や輸出も計画を大幅に上回ることであり、極大成長政策への転換が必然となる。

戦後二番目の経済計画は岸内閣による「新長期経済計画」（昭三二年一月策定）であり、その目標は「経済の安定を維持しつつ、できるだけ高い経済成長率を持続的に達成することによって、国民生活水準の着実な

向上を図りつつ、完全雇用への接近を図る」こととされた。すなわち極大成長により生活向上と完全雇用を図るという成長志向型の経済運営がはじめて示された。計画実現の手段としては直接的統制手段を極力抑制し、財政・金融・貿易・為替政策等の間接手段によって計画の実現を図るとして、爆発的な民間接備投資の進行による高度成長（神武景気）を背景に、民間主導の極大成長を提起したのである。

市場機構を土台とした成長促進政策がこの段階で定着するのであり、計画の性格は「自由企業・自由市場を基調とする体制のもとにおいて、経済運営の指針とする」と規定され、政府部門についての実施計画的性格（産業基盤造成など）と民間部門についての予測的性格（ガイド・ポスト）との分離という考え方が示された。この時期には昭和二〇年代におけるような直接的介入は後退し、政府の役割は産業基盤造成に集中してゆくことになる。

極大成長達成のための重点政策課題としては、①産業基盤の強化 ②重化学工業化 ③輸出の拡大 ④貯蓄の増強、があげられたが、①③④は②を実現するための手段であった。当時の輸出産業は繊維・雑貨等であり、②が必要とする原燃料輸入のために輸出拡大が求められ、貯蓄増強も間接金融方式による②の資金調達を支えるものであった。この計画では、任意の成長率をいくつか仮定し、各々のケースにつき資本・労働力・国際収支というわが国経済の基本的制約条件から検討を加え、最も妥当と思われる成長率を選択する方法（想定成長率法）がとられた⁽³⁾。

(1) 昭和二〇年代の経済計画については、山田雄三編『経済計画』春秋社・一九六〇年、第一章をみよ。

(2) 経済政策の手段は、制度そのものの変更に及ぶ「質的政策手段」と経済量の操作により経済活動に介入する「量的政策手段」とに分割され、後者は間接的手段たる財政・金融・為替レート政策と直接的な手段たる価格・所得・投資・生産・消費・貿易等の直接統制にわかれる。

尾上久雄・新野幸次郎編『経済政策論』有斐閣・一九七五年、第三章。

(3) 経済計画の手法は、昭和二〇年代の物動的積上げ方式から、三〇年代には国民所得分析マクロ方式となるが、「自立計画」（三〇年）のコラム方式、「新長期計画」（三二年）の想定成長率方式ともに初歩的なマクロ方式であった。つづく「倍增計画」（三五年）ではやや本格的なマクロ方式が採用されたが想定成長率方式の亜流にとどまり諸数値のあいだには必ずしも十分整合性がなかった。稲葉・大来・向坂『日本の経済政策と経済計画』（日本評論社・一九六五年）第一章。

(二) 極大成長政策の展開

第一次安保闘争後、池田内閣によって作成された「国民所得倍增計画」（昭三五年一月策定、計画期間三六―四五年度）は、「新長期経済計画」と同様に、極大成長をとおしての生活水準向上と完全雇用の達成を目標としたのであるが、所得倍增すなわち生活向上を前面に打ち出した点で画期的な計画であった。それは、農業中心の伝統的社会から工業中心の近代社会への急速な転換、耐久消費財の普及、マイホーム主義の浸透というわが国社会構造の変化を背景に登場したのであった⁽⁴⁾。

「倍增計画」は、昭三六―四五年度の十年間に国民所得を二倍にする、すなわち経済成長率を年七・八%にすることが望ましくかつ可能な目標であるとした。この計画は、長期展望にもとづく政策意識の強いことが大きな特徴であり、倍增計画というより積極的な成長促進政策・倍增政策的性格をもっていた。計画作成の直接責任者であった大来佐武郎氏によれば、「倍增計画は長期政策のプログラムとしての意義をもち、またそれなりに、予算の編成や経済関係の法律案、あるいは政府各省の考え方、民間産業界、学界、教育界各方面のものの考え方にいろいろな形で影響を与えた⁽⁵⁾」のであった。すなわち「倍增計画」に至って本格的な極大成長政策の展開がみられるのである。

「倍增計画」は目標達成のための主要政策課題として、①社会資本の充実 ②産業構造の高度化 ③貿易と国際経済協力の促進 ④人的能力の向上と科学技術の振興 ⑤二重構造の緩和と社会的安定の確保が掲げられ

た。極大成長の内容は、②と③すなわち重化学工業の国際競争力増強であり、①と④はその基盤であって、⑤は極大成長をおして達成されると説かれていた。この計画には、わが国経済の成長力を積極的に評価し、成長をおして諸課題（二重構造、地域格差等）を解決しようとする姿勢が貫かれている。

「倍増計画」は「長期計画」と同様、民間部門と政府部門を区別し、前者については予測にとどめ望ましい方向への誘導策とし、後者については実現可能でかつ政府が責任をもつ計画的色採が強いものとした。政府部門について具体的には、旺盛な民間投資に比してたちおくれた社会資本とりわけ産業基盤投資が強調され、民間設備投資に対する公共投資の割合をこれまでの一对三から四五年には一对二までに高めることとした。

「民間部門の予測と誘導政策」では、産業構造の高度化と二重構造の緩和が掲げられている。産業構造の高度化とは、昭和三〇年代前半に達成された産業構造の重化学工業化をふまえ、開放体制への移行のなかで輸出構造の重化学工業化を図るものであった。二重構造の緩和すなわち格差の是正（農工商格差、規模間格差、地域間格差）はこの計画ではじめてとりあげられたものであり、成長をおして格差是正を図るとの考え方が示されている。

農業については自立経営農家の育成と離農（労働力排出）が説かれ、農業構造改善政策が展開されるのであるが（三六年・農業基本法制定）、それは高度成長が必要とした大量の安価な労働力の調達を保障するものとなった。中小企業については生産性向上による企業間格差の是正が説かれ、その近代化政策が展開される（三八年・中小企業基本法、中小企業近代化促進法制定）のであるが、それは現実には、産業構造高度化と国際競争力の強化すなわち独占体を補完する下請中小企業の育成に力点を置いたものとなった。

また、地域格差を是正する手段としては地域開発、工場立地が説かれ、既存の工場地帯をつなぐ太平洋ベルト地帯構想が打ち出され（三七年・全国総合開発計画）、新産都市の建設がすすんでゆく。さらに「倍増計画

」では「人的能力の向上と科学技術の振興」が重点課題として掲げられ、経済成長にはたす人的側面の重要性がはじめてとりあげられた。マンパワー政策が経済成長の不可決の環として位置づけられたのである。①のように「所得倍増計画」は高度成長をリードし大きな社会的影響を及ぼしたのであるが、現実の成長率は計画をはるかに上回り、社会資本形成は急激な民間投資に追いつかず、さらに物価上昇が顕著となったことで、計画の手直しが不可避となるのである。

所得倍増計画の手直しは池田内閣の手で昭三八年から中間検討として作業が開始され、それを引きついで佐藤内閣の「中期経済計画」（昭四〇年一月策定）が作成された。その第一章「計画作成の意義」では、三〇年代の発展をへてわが国は従来の中進国の段階を脱して名実ともに先進国たるにふさわしい経済、社会を建設するための第一歩を踏みだしたと評価し、わが国経済の問題点として、開放体制への移行、資金循環の悪化（証券不況）、消費者物価の上昇、生産性格差、所得格差、生活環境のたちおくれ、をあげている。

そして、高度成長が先導部門に傾斜して進行し、後進部門はたちおくれ、その結果社会的ひずみがひきおこされたのであり、その解決のために所得再分配や社会的環境の改善という社会開発政策に力を注ぐべきだと主張している。この計画の目標は開放体制への適応（国際競争力強化）とひずみの是正（社会開発政策）にかかれており、目標達成のための政策課題としては、①貿易の拡大と産業構造の高度化 ②人的能力の向上と科学技術の振興 ③低生産性部門の近代化（農林漁業、中小企業、流通） ④労働力の流動化と有効活用 ⑤国民生活の質的向上（住宅、生活環境、社会保障）があげられた。

①、②により開放体制への適応、③④⑤によりひずみの是正を図るとされていた。だがこの計画は、池田内閣時代の手直し作業を引きついで過渡的な性格をもち、しかも四〇年不況、戦後初の国債発行という環境変化によりまもなく廃止され、佐藤内閣自身の手による計画作成が着手されることになる。①戦後四番目の経済計画 7

となった「中期経済計画」の意義はむしろ、わが国ではじめて本格的な計量経済学的モデル分析の手法が採用されたことにある。

この計画作成で、経済審議会・計量小委員会が採用した計量モデルは、超長期、長期、中期マクロ、産業連関、マクロ産業連関運動モデルの五つからなり、実際の計画数値は、中期マクロモデルと産業連関モデルによって算出され、他の三つのモデルも参考資料として用いられた。中期マクロモデルは二四箇の構造方程式（経済諸量間の相互依存関係＝関数関係）と一九個の定義式・計四三本の方程式からなり、目標年度（四三年度）におけるマクロ的指標の算出に使用され、産業連関モデルはこのマクロの数値をもとに部門別の需要、生産、輸入、雇用、資本ストックを推定し、あわせて鉱工業生産指数、輸入、雇用、設備投資などマクロの数値をチェックすることを目的とした。

モデル分析の基本的論理は、与件変数と政策変数とを計量モデルに与えて、一組の内生変数を整合的に算出することであり、「中期経済計画」の参考資料・計量委員会報告によれば、その手続きは次のとおりである。外生変数（モデルの外から事前に与えられる変数）として与件変数（世界貿易、人口など）と政策変数（利率、政府投資など）をまず決定し、これら外生変数の値を計量モデル（構造方程式と定義式からなる連立方程式体系）に入れて、国民総生産、雇用、物価などの内生変数の予測値を計算する。これで得られた各種の内生変数のうち政策目標にかかわる目標変数（経済成長率、国際収支、物価、雇用など）は、外生変数たる政策変数の数値に依存しており、この政策変数を試行錯誤的に操作（シミュレーション）しつつ望ましい目標変数の一組の予測値を算出するという手法である。

- (4) 「倍增計画」がはたした社会的役割については、岡倉・林・田口・島田編『現代日本資本主義』第四巻「イデオロギー」（青木書店・一九七三年）第六章（山口正之氏担当）をみよ。

- (5) 日本経済政策学会編『日本の経済計画』勁草書房・一九六二年、二ページ。

- (6) 日本経済の成長力をめぐって展開された論争については、金融財政事情研究会『日本経済の成長力―下村理論とその批判』一九五九年、を参照。

- (7) 極大成長政策の遂行にさいしては、間接的な誘導手段たる財政・金融政策と並んで直接的介入手段たる産業政策が大きな役割をはたした。広義の産業政策は、競争促進のための「産業秩序政策」、社会資本形成・研究開発・労働力政策などの「産業基盤政策」、さらに産業活動そのものに介入する「産業経過政策」からなる。狭義の産業政策はこの産業経過政策であり、それは産業構造政策と個別産業政策にわかれ（加藤寛編『産業と政府の経済政策』勁草書房・一九七八年・第一章）、わが国経済政策の特徴がこれにあったことは周知のとおりである。すなわち、機械工業、電子工業、機械情報産業など戦略的重化学工業の国際競争力強化を図るわが国独特の業種別振興立法により、金融・財政・税制の優遇措置と行政指導がすすめられた（北田芳治・相田利雄編『現代日本の経済政策』大月書店・一九七九年、下巻）。

- (8) 高度成長期における中小企業政策の展開については、尾城太郎丸『日本中小工業史論』（日本評論社・一九七〇年）、市川弘勝編『七〇年代の日本中小企業』（新評論・一九七二年）を参照。

- (9) わが国の地域開発政策の展開については野原敏雄『日本資本主義と地域経済』（一九八〇年・大月書店）参照。

- (10) 経済計画への教育計画の組み入れについては、宮崎勇編『経済計画』（筑摩書房・一九七一年）第三章、を参照。

- (11) 歴代内閣の経済計画はいずれも短命に終わる度重なる計画の改定は、計画の有用性に対する疑問をひきおこすこととなる。経済計画基本問題研究委員会報告（主査・大川一司）『日本の経済計画』（一九六九年）は、わが国経済計画の問題点を、計画と実績のカイ離、計画の機能と性格、計画の作成機構、作成手法、その運営にわたって検討したものであるが、計量モデルの科学性の擁護とそれへの政治的介入に対する批判が基調として貫かれている。計画作成の過程については、経企庁『現代日本経済の展開―経企庁三〇年史』一九七六年、が興味あるものである。

- (12) モデル分析の科学性の検討としては、是永純弘編『現代経済学の方法と思想』（日本評論社・一九七五年）一章・三章をみよ。

第二節 昭和四〇年代の経済計画

昭和四〇年代の経済計画は、三〇年代の極大成長がもたらした環境問題、物価問題、格差増大などの不均衡 9

を背景として、社会的側面をも含む経済計画すなわち「成長と社会開発」を掲げた計画へと転換するが、社会開発の中味は公共投資増強であり極大成長志向は持続していた。四〇年代前半は輸出と民間投資・公共投資の急増で高度成長が持続するが、同後半には過剰蓄積が顕在化し極大成長政策の破綻が明瞭となる。

(一) 極大成長政策の持続

佐藤内閣自身の手による経済計画は戦後第五番目の計画となった「経済社会発展計画」(四二年三月策定)であった。その第二章「計画の目的」では、「三〇年代の反省」として、量産第一主義が物価問題、環境問題、生産性格差の拡大など各種の不均衡をもたらしたことをあげ、「四〇年代の展望」として、全面的国際化、労働力不足の本格化、都市化のいっそうの進展を示し、さらに「四〇年代の課題」として、①経済成長と物価安定の両立 ②効率のよい経済への再編 ③新しい地域社会の建設、があげられている。

「四〇年代への挑戦」という副題を付したこの計画の重点政策は ①経済の効率化 ②物価の安定 ③社会開発の推進であり、このうち①が全体の土台をなすものと位置づけられている。すなわち ①をとおして②と③を実現し、同時に②と③によって①を図るとしている。この計画の最重要課題は「経済の効率化」であり、それは三〇年代における量的拡大路線からの脱皮を説くものであり、その内容は具体的には国際競争力増強・輸出拡大であった。

重点政策の第一である「経済の効率化」については、資本自由化への適応と国際競争力強化のための企業合併(大規模化)とその他の独禁法の適切な運用を「産業体制整備」の名で説いている¹⁾。わが国経済の国際化段階にみあった巨大化が志向され、これ以降大企業相互のいわゆる大型合併がすすみ、重化学工業の産業体制は三〇年代のシェア・拡大競争(競争的寡占体制)から四〇年代には協調的寡占体制へと転換する。

第二の重点課題である「物価安定」については、農業・中小企業・流通など低生産性部門の近代化を図る構造政策、競争条件整備があげられ、さらに食料品・水産物・畜産物についての輸入政策活用が説かれる。輸入政策は三〇年代における食料・原燃料等の物資確保を目標としたものから価格安定を目標にしたものへと転換し、これは重化学工業製品の輸出急増を支えるものともなったのである。

第三の重点課題である「社会開発の推進」では、地域社会発展の方向として農村部への工場立地の促進が説かれている。四〇年代には農村工業化の名のもとに下請工場が農村部の安価な労働力(兼業農家など)を求めて進出し、これも国際競争力を支えるものとなったのである。また生活環境整備の手段としては社会資本整備があげられているが、その重点はやはり三〇年代と同様、交通通信体系等の産業基盤整備におかれている。「社会開発」の具体的内容は公共投資(しかも産業基盤中心)であり、それは経済の効率化・国際競争力強化のための手段であった。産業基盤公共投資の増強を土台として重化学工業の巨大化がすすみ、四〇年代後半には、環境破壊と過剰蓄積の矛盾が顕現化する。国土開発は「新全総」(四四年五月)に示された全国七大ブロックにわたる大規模開発とそれを結びつける交通通信ネットワークの先行的整備の方式がとられてゆく。

昭和三〇年代の急成長の結果として物価問題、環境問題などが激化し、四〇年代に至って経済と社会の両立を図る計画、すなわち成長と社会開発を掲げた計画への転換が要請され、名称もたんなる「経済計画」から社会的側面をも含んだ「経済社会計画」へ変更されることとなった。そしてこの佐藤内閣の「経済社会発展計画」では三〇年代の極大成長志向とは異なり、物価安定の観点からむしろ安定成長路線が志向された。物価安定のためには経済成長率は三〇年代の一〇%よりやや低めでなければならぬとして、計画期間中(四二―四六年度)年八%台の成長が計画された。

だが現実には、民間設備投資と輸出の急増により経済成長率は計画の想定を大幅に上回り、三〇年代をも上

回ることとなった。またこの段階から消費者物価のみならず、卸売物価も上昇を始め公害・環境破壊が重大な社会問題となる。さらに四二年度を境に国際収支の赤字克服ではなくむしろ黒字累積の回避が課題となってくる。このように経済の実勢が計画の想定から大きくカイ離し、経済環境も変化したため、計画の手直しが必要となった。

(1) わが国における独禁政策の展開と実態については、御園生等『公正取引委員会』日本経済新聞社・一九六八年、が興味あるものがある。

(二) 極大成長政策の破綻

佐藤内閣による三回目の計画で戦後六番目の経済計画となった『新経済社会発展計画』（四五年五月策定、計画期間四五―五〇年度）は、一九六〇年代の高度成長がもたらした問題点として、国際収支黒字の持続、消費者物価の騰勢と卸売物価の上昇、国民生活とくに社会的消費面でのたおくれをあげ、七〇年代に予想される変化として、わが国経済の国際的地位の向上、経済社会の高密度化、労働力事情と社会条件の変化（高令化・核家族化）を指摘した。そしてこれら問題点の解決と予測される変化に対応するために重点課題として、①国際的視点にたつ経済の効率化 ②物価の安定 ③社会開発の推進 ④適正な経済成長の維持と発展基盤の培養、をあげている。

これら課題の達成は「高い成長能力と経済全体の効率化を軸として」可能になるとされ、計画期間の経済成長率（実質）を年率一〇・六％と想定した。これはそれまでの経済計画のなかでは最も高い目標であり、極大成長主義が貫かれていたことを示す。だが経済の実態は一九六〇年代における過剰蓄積の累積により高度成長はすでに一九七〇年で終了していたのである。『経済社会発展計画』（四二年）に至るまでの五つの経済計画

は現実の高い成長率にたおくれたのであるが、六番目のこの計画は高度成長の終焉という経済の実態をとらえきれず、依然として一九六〇年代と同様の極大成長を目標としていたのであった。

この計画が掲げた四つの重点課題の柱は①であり、④は①の手段であって、②③も①に従属させられた位置づけとなっている。「国際的視的にたつ経済の効率化」では、競争力強化による輸出増強と並んで国際収支黒字累積のなかで、貿易・資本の自由化を極力推進するとともに、経済協力の推進、海外投資の促進を図るとして、海外立地志向が示されている。^②「物価の安定」については、『経済社会発展計画』と同様に、低生産性部門の近代化、競争条件整備と並んで、農産物その他消費財の輸入拡大が説かれているが、これら物資の輸入自由化は黒字累積による円切り上げ圧力を回避し輸出増強を保障させる手段となった。

「社会開発の推進」では、住宅・生活環境の整備、公害・交通事故への対応、社会保障の充実が説かれるが、社会開発の強力な推進のためには国民の負担も高まらざるをえないとして、「高福祉・高負担」の原則がはじめて提唱されている。これは産業関連財政支出確保の要請から必然的に生じるものであった。「発展基盤の培養」では、「高密度経済社会への改造」が説かれ、「新全総」が示した全土工業基地化方式、全国ネットワーク方式によるブロック別巨大開発構想が掲げられている。^③

以上のようにこの計画は、高度成長がすでに終焉した段階でなおも極大成長を志向し、独占資本の輸出志向から海外立地志向への発展を反映し、福祉社会への発展に伴い高福祉・高負担を説いた点に特徴がある。この計画は高度成長の終焉という経済の実勢を把握できなかった点で失敗であり、四六年八月のニクソン・ショック、同年末の円切り上げによってこの計画は破綻し、四七年には田中内閣が登場する。

佐藤内閣につづく田中内閣は円切り上げ回避のために大々的な景気刺激策を展開するが、過剰蓄積のもとでの低金利、財政膨張は、過剰流動性をもたらし物価騰貴のなかでインフレ景気、空景気と呼ばれる状況が生ず

る。田中首相が提唱した『日本列島改造論』（日本工業新聞社・一九七二年）は、昭和六〇年まで年率一〇%の高度成長の持続をねらい、工業再配置（大都市から地方へ、臨海型から内陸型へ）による過密と過疎の同時解決、工業再配置すなわち新規工業基地建設のために交通情報網の先行的整備を説いたものであった。それは巨大交通ネットワーク（高速道路、新幹線など）の形成すなわち公共投資主導型の高度成長持続を説いたものであったが、成長条件がすでに失われた環境のなかでの成長政策の強行は投機的活動を促進する結果となった。田中内閣の経済計画『経済社会基本計画』（四八年二月）は、国民福祉の充実と国際協調の推進の同時達成を図り活力ある福祉社会を実現することを長期的目標にすえ、従来の高度成長路線から福祉型経済路線へ向けて経済の体質転換を唱えたものであった。戦後七番目のこの計画に至ってはじめて「福祉社会の建設」が目標に掲げられたのであるが、計画期間の五年間（四八―五二年度）はその始動期間と位置づけられ、この期間に、①豊かな環境の創造 ②ゆとりのある安定した生活の確保 ③物価の安定 ④国際協調の推進、という目標を達成するとした。そしてこれら四大目標達成のための具体的な目標水準、整備水準（五二年度）が二七項目について示された。

この計画の第一目標である「豊かな環境の創造」は、環境保全、生活環境施設、全国交通通信ネットワーク、農林業環境の整備にわけられているが、力点は交通通信体系の整備に置かれている。具体的には昭五二年度までに高速道路三一〇km延長、新幹線一九〇km延長を掲げ、交通通信体系の先行的投資を背景とした工業再配置、国土空間の再構成を説いたのである。成長率（実質）は四八―五二年度において年率九%程度を想定し、公共投資主導型成長持続という列島改造論のねらいを組み入れたものとなっている。

（2） 海外立地による日本独占資本の勢力圏構築は日米同盟のもと「環太平洋経済圏」構想として進行してきた。林直道・杉本昭七『現代帝国主義体制と日本資本主義』大月書店・一九八一年、第八章をみよ。

（3） 極大成長政策の土台は産業基盤造成であり、それを方向づける地域開発政策は、独占体の蓄積を支えると同時に、中央政府による地方の支配と統合（体制維持）の手段としての役割をもはたしてきた。紫垣和夫・大内秀明『日本資本主義の支配構造』大月書店・一九八二年、第五章「経済政策における中央と地方」を参照。

（4） 一九七〇年代は、革新勢力の抬頭、革新自治体の増加に反映される「社会的緊張期」であり、六〇年代における基軸部門の育成・強化政策のみならず、社会保障制度の一定の整備や農業・中小企業・後進地域の維持政策（「周辺部門」の維持政策）にも重点が置かれるようになった。紫垣・大内編『日本資本主義の支配構造』（大月書店・一九八二年）第四章「支配構造と経済政策」（相田利雄、金沢史男）をみよ。

第三節 低成長過程の経済計画

田中内閣の計画は第一次石油危機後の戦後最大の不況と物価暴騰によって破綻し、それ以降の低成長過程の経済計画が三木内閣、大平内閣によって作成された。前者は「高福祉高負担」を主張したが後者では「低福祉高負担」路線への転換がみられ、昭和四〇年代後半より一定の前進がみられた福祉政策の後退が顕著となる。田中内閣につづく三木内閣は「昭和五〇年代前期経済計画」（五一年五月策定、計画期間五一―五五年度）を作成した。この計画は序文のなかで、高度成長を支えてきた諸要因が内外環境条件の変化によって昭和四〇年代半ばごろから大きく変化し高度成長が終焉したことを確認し、安定成長への移行を説いた。五〇年代前半は、従来の高度成長から安定成長へ移行する時期と位置づけられ、計画の役割は、オイルショック後の物価暴騰と戦後最大の不況から脱却しわが国経済を安定成長へと軟着陸させるプログラムを明らかにすることとされた。すなわち、計画期間の前半においてはやや高めの成長（六%強）を維持することで経済の各種バランス（企業採算、雇用情勢など）の改善を図り、計画期間の後半には安定成長路線の定着を図るとした。

計画の目標には、①物価安定と完全雇用 ②安定した生活の確保と住みよい環境の形成 ③世界経済発展への協調と貢献 ④経済的安全の確保と長期発展基盤の培養が掲げられ、さらにこれら目標に対応して計画期間中に実現を期する具体的な目標水準が三五項目にわたってあげられた。これら目標のなかでは、②に含まれる福祉充実と持家住宅政策に重点が置かれていた。三木内閣時代は社会的緊張が頂点にたった段階であり、従来の産業経済主導型の発展パターンを再考し経済・社会・文化などのシステムを包含した広い意味での社会システムの調和のとれた発展を重視すべしと説く「総合社会政策」が提唱された²⁾。

この計画の第二部、V・財政金融政策、I・資源配分と負担の適正化では、財政支出の重点化として、今後とくに整備・充実を図る必要がある社会保障・住宅・生活関連社会資本・教育等の分野に重点的な配慮を行うと述べ、福祉充実のためには国民負担（租税負担、社会保険負担）は高まらざるをえないと強調している。具体的には、政府から個人への移転（振替所得）は四九年度八・一兆円から五五年度二三・二兆円（時価）へ二・八六倍に増加させることを目標水準として設定し、これに対応して税および税外負担を二六・九兆円から六〇・一兆円へ二・二三倍に、社会保険負担は六・二兆円から一六・六兆円へ二・六八倍に増加させることを見込んでいた。すなわち、福祉充実のための高負担が説かれており、「高福祉・高負担」の論調となっていたのである。なお住宅政策の重点は公的融資の拡充等による持家建設（民間自力建設）の促進におかれており、それは景気対策としての役割を担うこととなった。

三木内閣・福田内閣につづく大平内閣は、戦後九番目の経済計画となる『新経済社会七カ年計画』（五四年八月策定、計画期間五四―六〇年度）を作成する。第一次石油危機後の戦後最大の不況からの脱却は一年からの輸出急増によつてすすんだが、それは五二―五三年の円高不況をもたらし、それへの対応としての国債大増発による公共事業の急増は財政危機を深刻化させ、五四年度からは財政再建が重要課題となっていた。この

計画は財政再建を目標とし、そのために一方で増税（一般消費税等）を、他方で日本型福祉社会の実現を説いた。日本型福祉社会構想は家庭基盤充実政策（個人の自助努力）と田園都市国家構想（政府責任の地方への転嫁）を柱としており、福祉向上への政府負担を軽減することをねらったものであった。すなわちこの計画は、財政再建のために増税と福祉切り詰めを唱えており、「低福祉・高負担」路線を明確化したのであった。昭和四〇年代後半からの社会的緊張期において福祉予算の一定の拡大がすすんだのであるが、五四年度以降は社会保障費の伸び率は一般会計歳出の伸び率を下回るものとなる。

この計画での経済運営の基本方向は、①経済各部門の不均衡の是正 ②産業構造の転換とエネルギー制約の克服 ③新しい日本型福祉社会の実現、であった。③では日本型福祉社会が、「個人の自助努力と家庭や近隣・地域社会等の連帯を基盤としつつ、効率のよい政府が適正な公的福祉を重点的に保障するという自由経済社会のもつ創造的活動を原動力としたわが国独自の道」と定義されている。そしてそれを支える基盤として田園都市国家構想³⁾が説かれているのである。以上三つの基本方向を踏まえて、以下の五項が目標として掲げられた。①完全雇用の達成と物価の安定 ②国民生活の安定と充実 ③国際経済社会発展への協調と貢献 ④経済的安全の確保と発展基盤の培養 ⑤財政の再建と金融の新しい対応。②については、田園都市国家構想と家庭基盤充実（持家取得促進など）がその基本的条件とされ、④のなかでは地域政策の展開が説かれる。

昭和四〇年代の計画では地域政策は国土開発の一環として位置づけられていたにすぎなかったが、この計画ではじめて地域政策が独自の課題として扱われている。すなわち、交通通信体系の整備・地域産業の振興、教育・医療・文化機能等の適正配置による定住条件の整備により都市と農山漁村が高次に結合され、心のふれあう地域社会が有機的に連担するという「田園都市国家構想」が説かれたのである。⑤では財政危機の状況を卒直に訴え、財政再建のため行財政の合理化と並んで五五年度中の一般消費税導入をも説いていた。この計画では17

参考資料として「昭和六〇年度経済の展望」が付されているが、そのうち「財政収支」では、五三・六〇年度に租税負担を二・六五倍、社会保険負担を二・四五倍へ引き上げ、社会保障移転（政府から家計への移転）は二・三八倍にするとされており、「低福祉・高負担」路線への転換が明瞭に示された。

(1)

「中期経済計画」以降、昭和四〇年代の経済計画の数量的枠組みは有効需要原理と国民所得勘定に基礎を置く一連の中期マクロモデルであり、実物的循環の把握が極めて不十分であった。「五〇年代前期経済計画」では、産業部門別に生産・市場局面を主体別に各種の経済行動仮説を導入した中期多部門モデルが用いられた。経済審議会計量委員会『計量委員会第五次報告』一九七七年。

(2)

総合社会政策研究会『総合社会政策を求めて——福祉社会への論理——』一九七六年。

(3)

大平内閣が提唱した田園都市国家構想は三全総（五二年一月策定）の定住圏構想を引き継いだものであった。旧全総（三七年）、新全総（四四年）は、地域を極大成長政策に動員するものであったが、三全総では地域は体制的危機を乗り切る手段とされる。北田芳治編『現代日本の経済政策』上（大月書店、一九七九年）第七章「地域開発政策」（野原光氏担当）。

第四節 危機管理体制の構築

中曽根内閣の『展望と指針』——大平内閣・鈴木内閣につづく中曽根内閣は『一九八〇年代経済社会の展望と指針』（昭五八年八月策定、計画期間五八年度―六五年度）を作成した。一九八〇年代に至り資本主義体制の構造的危機が深化し新自由主義の潮流が広がるなかで、わが国でも文教・福祉等生活関連財政支出の切り詰めと軍事費・海外協力費・産業助成金など独占資本に奉仕する財政支出の増強がすすむ。戦後十番目の計画となった中曽根内閣のこの計画は、新自由主義的経済運営により構造的危機をのりきる危機管理体制の構築を目標としたものである。その冒頭では、わが国の自由競争経済体制を明確化するために「計画」という名称を避け『展望と指針』と

いう名称に変更すると述べ、計画目標数値も、経済成長率、消費者物価上昇率、卸売物価上昇率、完全失業率の四個にとどめている。計画性の軽視と数量的裏づけの欠如自体が、市場の復権―国家介入の縮小という新自由主義的経済運営を志向したものとえよう。

『展望と指針』は戦後世界経済と日本経済の流れを次のように整理する。世界経済については一九五〇年代の復興期、六〇年代は成長と発展、七〇年代は世界経済秩序の動揺期、日本経済については一九五〇年代は復興と自立、六〇年代は高度成長期、七〇年代は激変への対応期である。戦後の流れをこのように整理したうえで、八〇年代の世界経済を「安定的秩序の模索期」と位置づけ、わが国は積極的に変化に適応してゆく創造的な対応が求められるとして、一九八〇年代のわが国を「創造的安定社会の構築期」と位置づけている。「創造的安定社会」構築の内容としては、①平和で安定的な国際関係の形成 ②活力ある経済社会の形成 ③安心で豊かな国民生活の形成、があげられている。そしてそれを実現するための経済運営の基本課題として、④適度な成長のもとでの完全雇用、物価の安定、海外均衡の確保 ⑤行政改革と財政改革、をあげている。以上五項目からなる政策の基本方向のうち、⑤行政改革はこの「展望と指針」がめざす「創造的安定社会構築」のための大前提とされ、これが最重要課題として位置づけられている。これにつぐ重点課題としては、①に含まれる経済協力の推進 ②に含まれる産業構造のいっそうの高度化及び民間活力の形成と発揮の三つがあげられている。

⑤最重要課題である行政改革については次のように明言されている。「このため、とくに対象期間の前半においては、行財政改革、民間活力発揮のための環境整備等を中心に、長期視点にたつて来たるべき時代にふさわしい各種の改革をすすめる。こうした改革を実施することは、国民各層にとっても厳しい対応を伴うものであるが、新たな発展のために避けて通ることのできない過程である」（『展望と指針』三ページ）。このよう

に『展望と指針』の第一の特徴は、行財政改革を民間活力発揮の前提・手段と位置づけていることである。第二の特徴は歴代内閣の計画のなかではじめて冷戦体制を是認し西側陣営のリーダーとしての役割を強調していることである。すなわち「一九八〇年代のわが国は、とくに自由世界において、アメリカ、ECと並ぶ三つの極の一つとして、国際経済社会の発展のために貢献してゆくことがこれまで以上に求められよう」（同・七ページ）と指摘している。これが、財政危機のなかでの防衛費突出・軍拡路線を推進する論理であることはいうまでもない。

大平内閣の「七カ年計画」では財政再建そのものが目標とされそのために「低福祉高負担」が説かれたのであるが、中曽根内閣の「展望と指針」ではさらにすすんで構造的危機をのりきる危機管理体制構築・資本蓄積条件再編の長期的展望（民間活力発揮、軍事費増強など）が示され、財政再建・行政改革はそのための手段とされているのである。危機管理体制構築・国家独占資本主義の反動的再編成は中曽根内閣に至って本格化したということである。^①「展望と指針」の総論は以上のとおりであり、これについて先にあげた政策の基本方向の五項目それぞれについて各論が展開されている。

「完全雇用と物価の安定」では、前者について「多様な雇用・就業形態の開発と定着をめざす」（二六ページ）と説かれ、昭和五〇年代に急増したパート・派遣労働者など不安定就業が是認されており、後者については、公共料金の受益者負担強化・公共企業体のいっそうの合理化が説かれている。

「財政改革・行政改革」では、その基本的考え方として、「これまでの行政の守備範囲の見直しを行うことによって民間の活力を引き出し、国・地方を通じ公共部門と民間部門との新しい関係を創り出し、二一世紀へ向け経済社会の成熟化への対応をすすめる、国際社会によりいっそう貢献しうるわが国を構築する」（三二ページ）と指摘されている。すなわち、行政改革は財政再建を目標としたものというよりは、むしろ民間活力の発

揮、国際社会への貢献を目標としたものである。であればこそ、財政危機のなかで、一方で文教福祉予算の圧縮、他方で軍事費・産業助成金（技術開発費、エネルギー対策費など）の増強がすすんでいるのである。

「行革推進の手段としては、④行政のはたすべき役割の見直し ⑤国と自治体の機能分担の再検討 ⑥公社・特殊法人等の合理化をあげ、④については、公共部門の民間委託、産業活動に対する公的規制の緩和を説いている。財政改革については、歳出面では、これまで財政支出が適当とされてきた施策についても行財政の守備範囲の洗い直しと受益・負担両面にわたる再検討を厳しく実施し、歳入面では税負担及び税体系のあり方について幅広く検討するとして増税路線を打ち出している。このような行財政改革は、「財政赤字の縮小を通じて民間経済活動の活性化に資する効果をもち、公共部門の合理化・効率化による民間活力の増大とあいまって、将来の活力あるわが国経済社会の基礎づくりに貢献する」（三七ページ）と結論づけられている。財政再建を口実とした行財政改革は「活力ある経済社会の建設」すなわち新自由主義的経済運営による資本蓄積条件の再編・危機管理体制構築の突破口と位置づけられている。

つづいて「国際経済社会の発展への貢献」では、対外直接投資を積極的に推進するため広範な投資環境の整備を行うこと、政府開発援助の積極的拡充が説かれている。輸出主導型成長による貿易まさつの激化はわが国資本の海外立地志向を強め、それを支える経済協力費は軍事費と並んで増強されている。さらに「活力ある経済社会の建設」については、新材料・エレクトロニクス・バイオテクノロジー・宇宙・海洋など創造的技術開発の推進が第一にあげられ、第二には産業構造の「創造的知識集約化」^②があげられている。その手段としては技術先端産業の基盤整備・高度情報社会へ向けての基盤整備、素材産業での新たな活動領域の創出があげられている。なお「サービス経済化への対応」のなかで「社会的サービス分野での民間部門の活用」が説かれていることに注目すべきである。すなわち、「教育・文化・保健・医療・福祉などの社会的サービスの分野について」

では、国民のニーズが増大し、多様化しつつあることを踏まえ、官民の役割分担、費用負担のあり方を見直し、
 たうえ、政策金融の活用を図りつつ、民間部門による効率的かつ多様なサービスの供給を促進する」(五〇ペ
 ージ)と指摘されている。

一九八〇年代の戦略を示した「展望と指針」の重点課題は、すでにみたように、①行政財政改革(公共部門の
 合理化) ②民間活力の形成と発揮(資本蓄積の保障) ③産業構造の高度化(先端産業の育成) ④経済協
 力の推進(海外立地)であった。これらの関連は、①によって②を引き出し、③④をすすめるということであ
 り、③④は市場としてのまた強制力としての軍事費(カ)増強を必然とする。

『展望と指針』が描いた一九八〇年代の戦略は、いわゆる臨調路線を踏襲したものである。昭和五六年に設置
 され五八年に最終答申を提出した第二次臨調は、二一世紀へ向けての財界の危機管理体制構築・資本蓄積条件
 の再編を目標としたものであった。それは、①活力ある福祉社会の建設(自立・自助の日本型福祉社会)と
 ②国際社会に対する積極的貢献(総合安保)を説いている。①は公共部門の民間資本への開放・国家機能の独
 占体奉仕への純化を図るものであり、②は軍事・経済協力・エネルギー・科学技術を包括する総合安全保障体
 制により軍事費、産業助成金を聖域化するものであって、①は②の前提とされている。

中曽根内閣の「展望と指針」は、二一世紀をめざす臨調路線を踏襲したものであるが、五八年版『経済白書
 』はこの「展望と指針」を受けた内容となっている。その第三章第二節では、政府支出を純粋公共財(警察、
 司法、軍事、外交)と準公共財(社会保障、教育、地域開発など)に分割し、公共部門の肥大化、財政赤字の
 原因を後者の拡大に求め、準公共財供給の民間部門への代替、すなわち公共サービスの産業化・市場機構・資
 本蓄積への包摂を説いている。さらにその第三章第四節では、「大きな政府」は民間投資と勤労意欲を阻害す
 ると主張され、公共部門の抑制と公的規制の見直しによって民間の自立的な発展力を育ててゆくことが公共部

門の重要な役割であるとして明言されている。

- (1) 中曽根内閣が着手した医療保障制度の質的転換(老人保健法、健康保険本人負担など)は、財政支出の削減と同時に医療市場の金
 融資本への開放(生保会社による私保険の拡大、医療供給の営利企業化)を目標とするものである。臨教審設置によるいわゆる教育
 改革も結果的にはこれと同じ内容のものとなる。わが国における医療産業の現状については、日野秀逸『医療産業と国民医療』医
 療図書出版社・一九八一年、をみよ。

- (2) 『八〇年代の通産政策ビジョン』によれば、「創造的知識集約化」とは、「模倣的姿勢ではなく、自主技術開発をはじめとした創
 造性の発揮」による知識集約化である(同・一二四ページ)

- (3) 総合安全保障の構想については、経済展望談話会『日本経済と総合安全保障』(東大出版会・一九八一年)をみよ。